



30 C/49  
27 octobre 1999  
Original français/anglais

Point 4.1 de l'ordre du jour provisoire

## L'UNESCO AU XXI<sup>e</sup> SIECLE

### PRESENTATION

**Source :** Résolution 29 C/87, paragraphe 1.23.

**Antécédents :** Par cette résolution, adoptée sur la base des recommandations du Groupe de travail présidé par le Président de la 28e session, M. Krogh, la Conférence générale a souhaité que les "commissions de programme puissent avoir de véritables débats et exercer une influence sensible sur l'évolution des programmes de l'Organisation" et que, pour ce faire, "elles concentrent la partie la plus importante de leurs travaux sur les grandes orientations du programme suivant".

**Objet :** Le présent document est conçu comme un guide de discussion destiné à mieux cerner les questions sur lesquelles devra se centrer le processus de consultation sur la prochaine Stratégie à moyen terme et le prochain document C/5. Il contient à cet effet un certain nombre de questionnements et de pistes de travail concernant le rôle de l'UNESCO au seuil du troisième millénaire, les grands enjeux sur lesquels elle devrait concentrer son action ainsi que les objectifs et les tâches prioritaires qui devraient lui être assignés dans les années à venir. Il contient également quelques réflexions méthodologiques sur ce que pourrait être la nature et la portée de la prochaine Stratégie à moyen terme.

## Introduction

1. A sa 29e session, la Conférence générale - après avoir examiné les recommandations formulées par le Groupe de travail sur la structure et le fonctionnement de la Conférence générale, présidé par M. Krogh - a souhaité notamment que les "commissions de programme puissent avoir de véritables débats et exercer une influence sensible sur l'évolution des programmes de l'Organisation" et que, pour ce faire, "elles concentrent la partie la plus importante de leurs travaux sur les grandes orientations du programme suivant" (29 C/Rés., 87, par. 1.23).

2. En s'inspirant de l'expérience menée lors de la 29e session, au cours de laquelle une séance avait été réservée, dans chaque commission de programme, à une réflexion préliminaire sur les orientations du Programme et budget pour 2000-2001, deux séances seront consacrées, à la présente session, dans chacune de ces commissions, à une réflexion sur "L'UNESCO au XXIe siècle". Le titre que le Conseil exécutif a choisi de donner à ce point de l'ordre du jour indique bien qu'il s'agit tout à la fois d'entamer le processus de consultation sur la prochaine Stratégie à moyen terme et le programme biennal 2002-2003, qui en constituera la première tranche de mise en œuvre, et d'engager une réflexion à plus long terme sur les grandes orientations et le "profil" qui devrait être celui de l'Organisation à l'horizon du troisième millénaire.

3. Il est à noter à cet égard que le Conseil exécutif, à l'issue d'un débat sur "L'UNESCO au XXIe siècle", qui a eu lieu lors de sa 156e session et dont le compte rendu figure dans le document 30 C/INF.12, a décidé de créer une "équipe spéciale" chargée "d'identifier les nouveaux défis que présente le XXIe siècle pour l'UNESCO et de proposer une vision stratégique pour l'UNESCO au XXIe siècle axée sur des objectifs pour la poursuite desquels l'Organisation a ou devrait avoir un avantage comparatif, avec des orientations, des activités, des programmes, une structure et une gestion modernisées qui lui permettent de s'acquitter de sa mission avec la plus grande efficacité et efficience possibles" (déc. 156 EX/10.2). Cette équipe spéciale présentera au Conseil exécutif un rapport intérimaire à sa 159e session et ses conclusions finales, au plus tard, à sa 161e session pour décision.

4. Le présent document a été conçu comme un guide de discussion et contient à cet effet un certain nombre de questions et de pistes de travail destinées à aider les délégués des Etats membres à formuler leur vision de ce que devraient être le rôle et la mission de l'UNESCO au seuil du troisième millénaire, à définir les grands problèmes mondiaux et les enjeux sur lesquels elle devra concentrer son action ainsi que les objectifs et les tâches prioritaires qui devraient lui être assignés, notamment dans le cadre de la nouvelle Stratégie. Ces pistes de travail sont formulées à titre purement indicatif. Elles ne prétendent pas "brider" la réflexion de la Conférence générale, qui, à ce stade, doit rester très libre et permettre de mieux cerner les questions sur lesquelles devra se centrer le processus de consultation sur la prochaine Stratégie à moyen terme et les prochains programmes biennaux.

## Nouveaux défis du XXIe siècle constituant un enjeu majeur pour l'UNESCO

5. La Stratégie à moyen terme de l'UNESCO pour 1996-2001 - dont l'adoption a coïncidé avec le cinquantième anniversaire de l'UNESCO - a été conçue autour de deux objectifs majeurs, communs à l'ensemble du système des Nations Unies et intrinsèquement liés : le développement et la paix. Elle s'est efforcée de jeter un regard neuf, ou du moins actualisé - eu égard à l'analyse qui pouvait être faite, en 1994-1995, des "problèmes et enjeux du XXIe siècle" - sur les stratégies que l'Organisation se devait de promouvoir, en éducation, en sciences, en culture et en communication, pour s'acquitter au mieux de sa mission fondatrice,

telle que définie à l'article I de son Acte constitutif : "contribuer au maintien de la paix et de la sécurité en resserrant, par l'éducation, la science et la culture, la collaboration entre nations, afin d'assurer le respect universel de la justice, de la loi, des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, que la Charte des Nations Unies reconnaît à tous les peuples".

6. Si le constat, fait en 1995, de l'actualité de la mission constitutive de l'UNESCO semble ne pas devoir être remis en cause, le contexte dans lequel cette mission s'exerce a depuis lors évolué. Certaines tendances, à l'époque émergentes, se sont intensifiées ; d'autres se sont infléchies. Certains processus nouveaux se profilent à un horizon à plus ou moins long terme.

7. Parmi les tendances ou phénomènes, déjà perceptibles au début des années 90, mais qui se sont beaucoup affirmés, on peut citer :

- les processus de mondialisation économique et financière, et leur impact sur les politiques nationales de développement et en particulier les politiques sociales et la lutte contre la pauvreté. L'expansion économique que connaît le monde contemporain, sans précédent dans l'histoire, s'accompagne de phénomènes sans cesse croissants d'exclusion, de paupérisation et d'accroissement des disparités ;
- la révolution de l'information et de la communication, analogue - par son impact - à la révolution industrielle, est en passe d'opérer une restructuration complète du monde. Si, en théorie, elle pourrait permettre d'organiser l'échange planétaire des savoirs et des connaissances au profit du plus grand nombre, elle peut tout aussi bien accoucher de nouvelles fractures et exclusions, fondées sur le monopole technologique et l'uniformisation culturelle ;
- les avancées récentes des sciences et des techniques, dans le domaine en particulier du vivant, recèlent de nouvelles promesses pour le développement et le bien-être des sociétés en même temps qu'elles soulèvent des problèmes éthiques inédits ;
- les problèmes environnementaux (pollution, eau potable, changements climatiques, ozone, etc.), par leur échelle et leur gravité, constituent désormais des menaces pour la sécurité humaine et peuvent être la source de formes nouvelles de conflits ;
- les capacités de gouvernance, à l'échelle mondiale comme à l'échelle nationale, semblent de plus en plus insuffisantes, face à la complexité des problèmes, au conflit entre priorités, à la difficulté de mettre en œuvre des stratégies cohérentes qui permettent tout à la fois de parer à l'urgence et d'amorcer des solutions durables, alors que l'emprise des Etats faiblit face à d'autres acteurs multinationaux ;
- la recrudescence de la violence dans de très nombreux pays, notamment chez les jeunes, semble s'alimenter à des sources aussi bien traditionnelles (nationalisme, intolérance, exclusion) que nouvelles (violence véhiculée par les moyens de communication, par le crime organisé, etc.).

8. Les processus évoqués ci-dessus ne sont cités qu'à titre d'exemple. *Sans doute serait-il bon que la Conférence générale procède à un examen préliminaire des principaux changements intervenus dans la situation mondiale au cours des dernières années, et des évolutions prévisibles, qui pourraient avoir un impact décisif sur la mission de l'UNESCO et sur les moyens de s'en acquitter, soit parce qu'ils constituent des défis nouveaux, ou*

*croissants, pour l'action à mener dans ses domaines de compétence, soit parce qu'ils ouvrent à cette action des possibilités et des perspectives inédites.*

### **Les domaines d'action prioritaires**

9. Les dix dernières années ont été marquées par un effort de la communauté internationale pour redéfinir et préciser les objectifs à poursuivre, dans le cadre du système des Nations Unies, afin de progresser vers ces deux grands buts interdépendants que sont la paix et le développement. Le cycle des grandes conférences réunies sous l'égide de l'ONU a ainsi permis d'établir des cadres d'action, comportant l'énoncé d'objectifs à atteindre et de stratégies à suivre, dans des domaines tels que l'environnement, les droits de l'homme, la population, le développement social, l'enfance, la situation des femmes ou l'habitat. L'UNESCO a pour sa part réuni un certain nombre de conférences et commissions mondiales qui lui ont permis d'actualiser la vision des approches et stratégies à suivre dans l'ensemble de ses domaines de compétence.

10. Ce travail de "mise à jour" de l'agenda international étant accompli, le besoin se fait sentir d'établir, à l'intérieur de ces priorités globales, un ordre de priorités propre à l'UNESCO qui soit plus précis et plus sélectif. Cette tâche est d'autant plus nécessaire que l'UNESCO, comme les autres institutions du système, est confrontée à :

- une multiplicité croissante des attentes et des besoins ;
- la pression, déjà sensible, de défis nouveaux ;
- la multiplication des acteurs internationaux (multilatéraux, bilatéraux, publics et privés) qui introduit concurrence et chevauchement là où la synergie et la complémentarité devraient prévaloir.

11. Le risque - pour l'UNESCO comme pour les autres institutions du système - est connu : dispersion des activités, affaiblissement de leur impact, manque de clarté dans l'image et le profil propre à chaque institution. Il importe que les Etats membres s'attachent à développer une compréhension commune de ce que l'UNESCO peut apporter d'unique - aujourd'hui et demain - dans le concert de la coopération internationale, sur la base d'une analyse comparative de ses atouts face aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle. La démarche est difficile, puisqu'il s'agit de bâtir un consensus politique autour d'un nombre restreint d'objectifs stratégiques. S'il est facile d'énoncer des critères : pertinence, efficience, efficacité, il est autrement difficile de se mettre d'accord sur leur application. Les débats de la 30<sup>e</sup> session de la Conférence générale pourraient constituer une étape dans ce processus.

12. Chacune des commissions de programme pourrait ainsi procéder à un examen des principaux domaines d'action couverts par l'actuel programme (tels qu'ils sont reflétés par exemple dans la liste des "axes d'action" du 30 C/5), en s'efforçant d'identifier :

- *ce que l'UNESCO fait depuis longtemps et qu'elle devrait abandonner :*
  - *soit parce qu'elle a atteint un niveau jugé satisfaisant de réalisation ;*
  - *soit parce que d'autres opérateurs, plus puissants, ont pris le relais ;*
  - *soit parce qu'elle n'a plus les moyens d'exercer un impact suffisant ;*
  - *ou pour d'autres raisons ;*

- *quels sont les domaines partagés - de facto - avec de nombreuses autres institutions multilatérales (tels que l'éducation de base ou l'environnement), où elle ne peut intervenir qu'en association avec d'autres acteurs, et où elle doit affirmer sa spécificité en jouant sur sa "valeur ajoutée" ;*
- *quels sont les domaines où elle doit jouer un rôle phare et s'efforcer d'acquérir une sorte de "leadership" mondial.*

### **Les créneaux d'intervention stratégique**

13. Si la concentration passe par une identification des domaines d'action les plus prioritaires, eu égard aux besoins des pays et aux moyens de l'Organisation, elle passe aussi par une analyse méthodique de ce que l'UNESCO peut apporter d'unique (ce en quoi elle fait la différence), eu égard à ses caractéristiques propres.

14. Ces caractéristiques sont (au moins) au nombre de trois : c'est une organisation de coopération intellectuelle à vocation éthique ; c'est une organisation intergouvernementale mais qui, du fait de sa fonction intellectuelle, est en partenariat naturel avec la société civile ; c'est une organisation potentiellement vouée à l'interdisciplinarité, du fait de la diversité de ses champs de compétence (éducation, science, culture et communication).

15. L'analyse de ces caractéristiques pourrait sans doute permettre d'affiner, dans chacun des domaines d'action reconnus comme prioritaires, la définition du type d'action à entreprendre, et de ses limites, en d'autres termes les meilleurs créneaux d'intervention stratégique.

#### **A. Une organisation de coopération intellectuelle à vocation éthique**

16. La Stratégie à moyen terme, en ses paragraphes 43 à 51, s'est efforcée de définir les principales fonctions que l'UNESCO, en tant qu'organisation de coopération intellectuelle à vocation éthique, peut exercer. Ces fonctions pourraient se résumer comme suit :

- un rôle de "laboratoire d'idées", lié à sa fonction d'anticipation, et qui consiste à identifier les principaux problèmes en émergence et à capter les idées novatrices pour leur apporter des solutions ;
- un rôle de référence éthique, qui se traduit notamment (mais pas exclusivement) par son action normative, et qui consiste à établir les repères et les principes que la communauté internationale se donne à elle-même, dans les domaines de compétence de l'Organisation, pour mieux progresser vers le développement et la paix ;
- un rôle de collecte, de transfert et de diffusion de l'information et des connaissances disponibles dans les domaines de compétence de l'Organisation ;
- un rôle d'animation et de soutien, fondé sur l'application de ces connaissances, et donc l'apport d'expertise et de savoir-faire, et consistant à stimuler les initiatives concrètes et à propager les expériences réussies, sans pour autant se substituer aux acteurs de terrain.

17. Ces différentes fonctions se complètent et ne peuvent véritablement s'épanouir séparément. Il conviendrait néanmoins de moduler leur importance respective en fonction des domaines d'action retenus. Ainsi, pour ne poser que quelques questions à titre d'exemple :

- sur quels domaines, en priorité, faire porter à l'avenir l'effort de l'UNESCO en tant que forum de réflexion et lieu d'élaboration de stratégies novatrices ?
- dans quels domaines principaux faire porter l'effort de réflexion et/ou d'élaboration normatives ? Comment mieux assurer la mise en œuvre des textes déjà adoptés ?
- sur quels domaines principaux, et par quels moyens, concentrer la fonction de collecte, de transfert, de diffusion des connaissances et de l'expertise disponibles dans les champs de compétence de l'Organisation ?
- comment (quels critères, à quelles conditions) formuler et conduire des actions concrètes, ayant un caractère à la fois pionnier et catalytique, sans pour autant devenir une agence de financement d'actions dispersées ?

## **B. Une organisation intergouvernementale vouée à coopérer avec la société civile**

18. Par nature, l'UNESCO trouve dans les Etats membres, c'est-à-dire les gouvernements, ses partenaires premiers et fondamentaux. Par ses attributions néanmoins, elle est appelée à coopérer avec de nombreux partenaires au sein des Etats membres : les communautés intellectuelles, dans leurs différentes composantes, les ONG et les autres organismes représentatifs de la société civile. Les commissions nationales ont à cet égard à jouer un rôle clé de "charnière" entre les coopérations à mener, en amont, avec les gouvernements et, en aval, avec la société civile.

19. Ces dernières années, de nombreux efforts ont été faits pour développer la coopération entre l'UNESCO et de "nouveaux" partenaires au sein des sociétés (parlements, pouvoirs locaux et municipaux, associations de femmes et de jeunes, médias, entreprises privées, etc.).

20. *Comment à l'avenir, mettre à profit ces nouveaux partenariats ? Comment mieux articuler leurs initiatives propres et celles de l'Organisation ? Comment, à travers ou au-delà de ces partenaires, atteindre les populations elles-mêmes, les individus et notamment ceux qui demeurent les "exclus" des réseaux d'accès à l'information et à la connaissance ? Si l'UNESCO a pour mission de sensibiliser les "peuples" eux-mêmes, comment le faire de la manière la plus efficace, sans réduire pour autant son rôle à celui d'une "super ONG" ?*

## **C. Une organisation potentiellement vouée à l'interdisciplinarité**

21. De toutes les institutions du système des Nations Unies, l'UNESCO est celle qui a le champ de compétence le plus large et le plus diversifié. Cela peut être ressenti comme une faiblesse (en terme de dispersion des objectifs et des moyens) ; cela peut être un atout majeur à l'heure où l'interdisciplinarité est unanimement reconnue comme une exigence incontournable pour aborder efficacement la complexité du monde contemporain.

22. Si l'interdisciplinarité a certainement progressé au cours des dernières années - notamment en matière d'analyse et de compréhension des problèmes -, il reste encore beaucoup à faire pour organiser une réponse réellement interdisciplinaire à ces problèmes, c'est-à-dire qui soit autre chose qu'une simple juxtaposition d'efforts sectoriels. L'UNESCO n'est pas simplement l'addition de 4, ou 5 domaines de compétence : éducation, sciences (exactes et naturelles ; sociales et humaines) ; culture ; communication. Sa raison d'être est unique et les domaines entre lesquels se partage son action ne peuvent être compris que comme les éléments d'un système. La communication, par exemple, tout comme les sciences et la culture, a évidemment une incidence majeure sur l'éducation - et réciproquement.

23. *Comment traduire, dans la conception et la structure même des programmes, la notion d'interdisciplinarité ? Ne faudrait-il pas organiser les programmes, dans chaque secteur de compétence, non pas en fonction des problèmes propres à ce secteur (exemple : éducation de base, enseignement secondaire, enseignement supérieur), mais en fonction de problématiques externes à ce secteur et en quelque sorte transversales (par exemple, les enjeux de la société d'information, ou encore éducation et éradication de la pauvreté) ? En d'autres termes, comment concilier l'approche interdisciplinaire avec l'ancrage sectoriel actuel ?*

### **Actualiser les méthodes d'action et la structure organisationnelle**

24. L'UNESCO a été conçue en un temps où l'expertise et les possibilités d'échange faisaient défaut. Elles connaissent toutes deux aujourd'hui un développement exponentiel, en même temps que s'accroît l'écart entre ceux qui y ont accès et ceux qui ne l'ont pas. Parallèlement, le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication introduit une "nouvelle donne" en la matière, par les possibilités qu'elles ouvrent et les nouveaux risques d'exclusion qu'elles génèrent. Conçue à l'origine comme une institution destinée à produire de l'expertise et du savoir, l'UNESCO doit devenir aujourd'hui une instance d'écoute, de collecte et de restitution - après traitement - de l'information et du savoir disponibles, et ce au profit du plus grand nombre. Ce rôle appelle un changement profond de fonctionnement, déjà amorcé mais qu'il s'agit de renforcer.

25. A des structures verticales d'animation d'une action planifiée et planificatrice, doivent se substituer, de plus en plus, des fonctionnements en réseaux, dynamiques, adaptés à la gestion de problématiques dont les causes, comme les solutions, sont en dehors de la capacité d'action directe de l'UNESCO. L'Organisation doit apprendre non plus à faire, mais à faire faire, par une action de persuasion, d'incitation et de soutien.

26. *La Conférence générale voudra peut-être esquisser comment elle conçoit, à la lumière des nouveaux rôles de l'UNESCO au XXIe siècle, ce que devraient être les responsabilités spécifiques du Secrétariat, au Siège et hors Siège, ainsi que les relations d'interaction entre l'un et l'autre, les méthodes d'action, le style de management et le profil de personnel les plus appropriés à ces nouveaux rôles.*

### **Nature et portée de la Stratégie à moyen terme**

27. C'est en 1977 que la Conférence générale a adopté - à l'issue d'un long travail de réflexion et de consultation -, le premier document de planification sexennale. L'objectif recherché, à travers ce document, était d'explicitier le lien entre le mandat et les missions générales de l'Organisation, telles que définies dans l'Acte constitutif, et les actions spécifiques proposées dans les programmes et budgets biennaux.

28. Après trois plans à moyen terme successifs, le passage, en 1995, d'un "Plan" à une "Stratégie" à moyen terme a marqué une nouvelle évolution dans le processus de programmation de l'UNESCO, puisqu'il ne s'agissait plus désormais de définir et de planifier les activités du seul Secrétariat, mais bien de déterminer, par rapport à un objectif donné, les stratégies qui devraient orienter l'action de l'ensemble de l'Organisation - celle du Secrétariat et celle de ses partenaires, au premier desquels les Etats membres.

29. *La question qui est posée aujourd'hui est, d'une part, celle de l'utilité, ou non, d'un document de planification stratégique et, d'autre part, et en cas de réponse affirmative, celle de la portée et de la nature de ce document.*

30. On peut estimer qu'il n'est pas inutile que la Conférence générale, à intervalles réguliers et dans un contexte international en changement très rapide, s'accorde sur une définition du rôle et des missions qu'elle veut assigner à l'UNESCO, des enjeux majeurs sur lesquels elle devrait concentrer son action, des objectifs et des tâches prioritaires qu'elle veut lui voir poursuivre. L'établissement d'une "feuille de route", établissant le cap et les orientations à suivre, peut aussi contribuer à améliorer la visibilité de l'UNESCO et la compréhension de son rôle par les divers partenaires.

31. Quant à la nature et à la portée d'un tel document, plusieurs hypothèses peuvent être envisagées :

- il peut s'agir d'une "déclaration de mission" ('mission statement'), donc d'un document relativement bref, ou bien d'un document de planification stratégique plus élaboré ;
- il peut s'agir d'un document à horizon fixe (conçu pour guider l'action de l'Organisation pendant une période de 6 ans) ou à "horizon glissant", c'est-à-dire ajusté tous les 2 ans, en tant que de besoin, en fonction de l'évolution des situations et des résultats obtenus.

32. Si l'hypothèse d'une stratégie sexennale était retenue, il conviendrait sans doute d'envisager, en mettant à profit l'expérience qui aura été acquise, en 2000-2001, en matière de programmation axée sur les résultats, d'introduire dans le document, outre un exposé des stratégies à suivre, une définition des résultats à atteindre au terme de la période sexennale. Dans cette hypothèse, l'articulation entre le C/4 et les programmes et budgets biennaux devrait être revue. On pourrait ainsi s'orienter vers un C/5 conçu davantage comme un "tableau de bord", c'est-à-dire (i) centré plus spécifiquement sur les résultats escomptés à la fin des deux années de l'exercice, sur les ressources humaines et financières nécessaires et sur les partenaires à mobiliser à cette fin ; et (ii) qui mettrait également en évidence les infléchissements, les changements majeurs ainsi que les innovations par rapport aux orientations de la Stratégie à moyen terme et des programmes précédents.

33. Une autre question, qui mériterait d'être approfondie, est celle de la nécessaire correspondance (ou non) entre la structure de la Stratégie à moyen terme et celle des programmes biennaux. On pourrait imaginer (revenant en cela à ce qui avait été l'ambition initiale du premier Plan à moyen terme) que la Stratégie à moyen terme se dégage des divisions structurelles de l'Organisation, en termes de secteurs et de programmes, et s'organise en fonction des grandes problématiques contemporaines ; l'objectif serait de mieux mettre en évidence les résultats qui peuvent être attendus de l'apport conjugué des différents secteurs ou domaines de compétence de l'Organisation - les programmes et budgets biennaux restant, quant à eux, présentés de manière sectorielle.